

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Deklarasi penutupan kawasan lokalisasi Dolly pada Juni 2014 lalu melahirkan tanggung jawab sosial dari Pemerintah Kota Surabaya dalam bentuk program pemberdayaan yang kemudian diberi nama ‘Dolly Bangkit.’ Hal tersebut dilatarbelakangi oleh peristiwa penutupan Dolly yang menimbulkan konflik horizontal antar sesama warga terdampak. Pemberitaan mengenai penutupan kawasan lokalisasi yang ditengarai sebagai lokalisasi terbesar se-Asia Tenggara tersebut menjadi topik yang terus hangat bahkan setelah 5 tahun pasca penutupannya. Salah satunya mengutip dari portal berita online Sindo, penutupan Dolly menimbulkan konflik horizontal antara kelompok yang menyatakan mendukung penutupan lokalisasi dengan pihak yang menolak. Masyarakat Dolly yang menyatakan suara penolakan berargumen bahwa Dolly menjadi ladang penghasilan bagi mereka bahkan terdapat 1.080 Pekerja Seks Komersial (PSK). Argumen yang dibawa kala itu bahwa penutupan kawasan prostitusi merupakan niat baik tetapi apabila warga yang terdampak tidak mendapat ganti rugi yang sepadan maka Pemerintah Kota Surabaya dinilai hanya menambah masalah sosial (Lukman Hakim, 2014).

Pada bagian yang lain Kompas menyatakan bahwa massa penolakan penutupan Dolly yang digawangi oleh Paguyuban Pekerja Lokalisasi, mendapat dukungan dari DPRD Surabaya dan Wakil Walikota Surabaya dengan asumsi PSK dan Mucikari mungkin masih bisa membuka praktik di tempat lain, tapi terdapat warga terdampak lain yang menggantungkan hidup disana dan akan kehilangan sumber penghasilan mereka. Tapi Wali Kota

Surabaya tetap pada pendiriannya bahwa sesuai Perda No. 9 Tahun 1999 tidak ada bangunan yang boleh dimanfaatkan sebagai tempat untuk melakukan aktivitas prostitusi (Achmad Faizal, 2014).

Gambar I.1.1.

Spanduk penolakan penutupan terbentang di Gang Dolly



Sumber: Kompas.com/Achmad Faizal

Sementara dari sisi berlawanan, poin-poin penutupan Dolly dirasa sudah cukup tegas. Dilansir dari portal berita online Tempo, deklarasi poin-poin penutupan lokasi dibacakan di Gedung Islamic Center 18 Juni 2014 lalu, diantaranya: Kelurahan Putat Jaya menjadi wilayah yang sehat, bersih, dan bersih dari ranah prostitusi, Kawasan Putat Jaya menjadi wilayah yang lebih bermartabat dengan menggerakkan warga untuk melakukan usaha perekonomian yang sesuai dengan tuntunan agama, meminta aparat untuk dengan tegas membantu menangkap tindakan-tindakan perdagangan manusia, meminta seluruh aparat dan warga bersinergi mewujudkan hal-hal tersebut diatas (Kukuh S. Wibowo, 2014).

Gambar I.1.2.

Massa dari Gerakan Umat Islam Bersatu mendukung Pemerintah Kota Surabaya menutup Kawasan Lokalisasi Dolly



Sumber: TEMPO/ Fully Syafi

Berlatar belakang peristiwa tersebut, peneliti meminjam gagasan yang dipaparkan oleh Kartini (2013: 38) yang menyatakan bahwa *community development* atau yang ia sebut pengembangan masyarakat adalah usaha yang dilakukan secara sistematis guna meningkatkan taraf hidup kelompok tertentu yang dianggap kurang beruntung. Selaras dengan pernyataan bahwa *community development* menekankan pada peningkatan taraf hidup masyarakat tertentu, begitu pula usaha yang di lakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya setelah peristiwa penutupan kawasan lokalisasi Dolly. Kejadian itu dinilai memberikan dampak buruk bagi warga di Kelurahan Putat Jaya, Kecamatan Sawahan.

Oktaviari dan Handoyo (2017) dalam jurnalnya yang berjudul *Jaringan Sosial Mucikari Pasca Penutupan Dolly Surabaya* menegaskan hasil bahwa Dolly bukan semata tempat prostitusi dan bahkan telah bergerak menjadi sistem ekonomi. Hal tersebut tidak mengherankan, karena inti dari prostitusi menurut (Kartono, 1989: 232) yaitu menjadikan aktivitas seksual sebagai barang dagangan atau yang ia sebut dengan komersialisasi seks. Pada tahap ini bahkan, tidak hanya pelacur dan mucikari yang kehilangan sumber penghasilan, tukang becak, pedagang pun tukang ojek turut terkena imbasnya.

Menyadari adanya dampak tersebut, Edi Koesdarjono yang merupakan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat melalui sebuah naskah Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik (Kovablik) 2017 memaparkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya berniat untuk melakukan tindak lanjut dengan membuat program ‘Dolly Bangkit.’ Hal mengenai masalah penutupan disadari penuh akan menambah rentetan panjang konfrontasi maka Pemerintah Kota Surabaya harus memutar kerangka berpikir, untuk tetap menghidupkan Dolly tanpa prostitusi.

Destrianti dan Harnani (2018) dalam jurnal yang berjudul *Studi Kualitatif Pekerja Seks Komersial di Daerah Jondul Kota Pekanbaru Tahun 2016* bahkan menyatakan dengan tegas bahwa pekerjaan sebagai Pekerja Seks Komersial (PSK) terlanjur dikonstruksi buruk dan stigma melekat, bahkan mereka yang bergerak dalam profesi tersebut dalam satu waktu disebut sebagai sampah masyarakat. Citra buruk tersebut berusaha dihapus oleh Pemerintah Kota Surabaya, namun masyarakat terlanjur membangun stigma “belum ke Surabaya bila belum ke Dolly.” Maka program ‘Dolly Bangkit’ ditafsirkan guna menjawab permasalahan yang ada.

Daniri dalam Suparmo (2011: 125) menyatakan realita bahwa hingga saat ini, di Indonesia belum ada perangkat yang benar-benar utuh mendalami CSR. Dalam prakteknya masyarakat menyebutnya *community development*. Jadi secara garis besar dapat disimpulkan bahwa *community development* merupakan bagian dari CSR. Kalimat tersebut dipertegas oleh gagasan Kartini (2013: 37-38) yang menyatakan bahwa pada hakikatnya *community development* adalah bagian dari CSR dan perbedaan yang paling mendasar dari CSR dan *community development* adalah pada tanggung jawab pelaksanaannya. Pelaksanaan CSR berlandaskan tanggung pada seluruh pemangku *stakeholder* perusahaan baik internal ataupun eksternal, sementara *community development* menasar kelompok masyarakat tertentu.

Argumen-argumen tersebut kemudian dirangkum oleh Caroll dalam Suparmo (2011: 112) yang menggarisbawahi bahwa memang hingga saat ini tidak ada kesepakatan secara definitif mengenai apa itu CSR dan setiap pihak berhak menginterpretasikan sesuai kepentingan mereka. Namun, ia secara singkat menegaskan bahwa poin penting CSR yaitu pembangunan berkelanjutan. Dalam perkembangannya, kemudian Daniri dalam Suparmo (2011: 126; 129) menyatakan bahwa seharusnya kegiatan CSR tidak dibatasi pada perusahaan, karena banyak organisasi lain yang bukan tidak mungkin melakukan dampak negatif.

Program ‘Dolly Bangkit’ yang diimplementasikan oleh Pemerintah Kota Surabaya merupakan bentuk *community development* (pengembangan masyarakat) yang mana hal mengenai pernyataan itu dipaparkan dalam naskah Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik (Kovablik) 2017. Poros utama pemberdayaan yang dicanangkan dalam Dolly Bangkit oleh pihak Pemerintah Kota Surabaya berfokus pada dua aspek, yaitu: aspek ekonomi

dan sosial. Nama ‘Dolly Bangkit’ sendiri merupakan payung besar program bagi program-program lain yang ada di dalamnya, mengingat kedua aspek tersebut berusaha digarap dalam program ini.

Pada aspek ekonomi, fokus pemberdayaan dilakukan dengan memberi pelatihan pada warga dan memberikan edukasi seputar ekonomi kreatif. Secara spesifik basis pemberdayaannya pada pembentukan Usaha Kecil Mikro dan Menengah (UMKM). Pihaknya juga menggandeng elemen lain untuk mensukseskan program ini, diantaranya: Pemerintah Provinsi dan Kementrian untuk penyaluran dana hibah dan bantuan pada warga, serta kalangan kampus (Institut Teknologi Sepuluh November, Universitas Airlangga, Universitas Tujuh Belas Agustus, dan Universitas Kristen Petra) untuk melatih teknis pemasaran produk (Koesdarjono, 2017).

Sementara pada aspek sosial, pihak Pemerintah Kota Surabaya fokus membangun citra positif Dolly dengan mengadakan event-event dan menggandeng media untuk membantu meliput, diantaranya event ‘Dolly Saiki Fest’. Dalam upaya menjalankan program tersebut, pihaknya menggandeng beberapa elemen lain, diantaranya: pihak Kecamatan Sawahan menjadi garda depan dalam melaksanakan program, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Perdagangan dan Perindustrian, serta Dinas Koperasi dan UMKM untuk memberi pelatihan pada masyarakat (Koesdarjono, 2017).

Program ‘Dolly Bangkit’ tersebut, dalam upaya pelaksanaannya ternyata menghasilkan respon yang beragam. Moefad (2015) dalam penelitiannya yang berjudul *Komunikasi Masyarakat Eks Lokalisasi Pasca Penutupan Dolly* memaparkan bahwa melalui kegiatan prostitusi mengais

rupiah menjadi kegiatan yang sangat mudah, “tamunya yang ada dilayani kemudian menjadi rupiah.” Menghasilkan konklusi yang sama jurnal milik Nugroho (2017) kemudian, dalam penelitiannya yang berjudul *Pemberdayaan Masyarakat Eks Lokalisasi Dolly Melalui Pengembangan Wirausaha oleh Pemerintah Kota Surabaya* memberikan gambaran bahwa program tersebut belum sepenuhnya terlaksana dengan apik, dikarenakan: anggaran yang turun dari pihak Pemerintah Kota Surabaya kurang, target pasar yang belum tersegmentasi dengan jelas dan alasan utamanya masih banyak dari warga yang beranggapan negatif. Warga lokalisasi Dolly kewalahan melepas kebiasaan selama aktivitas prostitusi berjalan, karena perputaran uang pesat dan mudah, sementara melakukan pelatihan membutuhkan waktu dan ketekunan.

Namun, bersemuka dengan hasil-hasil penelitian tersebut. Penelitian yang dilakukan oleh Savitri, Nuswantara, dkk. (2018) dengan judul *Konsep Promosi Kampung Wisata Dolly Melalui Pelatihan Peningkatan Kapasitas Kelompok Karang Taruna di Kelurahan Putat Jaya* memaparkan hasil lain. Bahwa, hasil binaan Pemerintah Kota Surabaya berjalan dengan baik. Hal itu dibuktikan dengan terbentuknya kurang lebih 13 UKM binaan, diantaranya: Tempe Bang Jarwo, Samijali, Batik Jarak Arum, dll. Bahkan, 2016 lalu, Walikota Surabaya mencanangkan pembentukan Kampung Dolly menjadi kampung wisata dan rumah-rumah bordil akan menjadi *basecamp* bagi UKM yang ada dalam menjalankan aktivitasnya.

Peristiwa gerakan-gerakan massa yang terus timbul sejak 2014 hingga *class action*¹ di tahun 2018 memberikan gambaran bagaimana kedua pihak yang saling berkonfrontasi berusaha mencari peradilan terhadap argumen masing-masing. Hal tersebut tidak mengherankan karena jika ditelisik lebih jauh ke lapangan, praktek prostitusi hingga hari ini masih berjalan. Cakupan wilayah program Inovasi Dolly Bangkit berada di Kelurahan Putat Jaya, Kecamatan Sawahan. Sementara, arus utama prostitusi terletak di sepanjang Jl. Jarak, Jl Kupang Gunung dan Jl. Putat Jaya. Pada arus utama tersebut bekas rumah-rumah bordil masih berjajar dengan rapi di sepanjang jalan walau sebagian sudah banyak yang dialihfungsikan. Namun, tetap saja praktek prostitusi mudah dijumpai. Januari hingga Juli 2019 lalu dalam rangka observasi pribadi peneliti, masih saja ada pihak-pihak yang menawarkan jasa Pekerja Seks Komersial (PSK) dengan harga Rp 300 sampai Rp 350 ribu lengkap dengan kamarnya. Praktek yang dijalankan lebih rapi dan terselubung. Namun, terlepas dari hal tersebut, hari ini wajah Dolly

¹ Peristiwa *Class Action* lahir sebagai puncak konfrontasi warga yang kembali timbul akibat warga tidak merasakan dampak dari adanya program untuk memberdayakan masyarakat terdampak pasca penutupan Lokalisasi Dolly. Dilansir dari portal berita online Kompas, aksi berlangsung di sepanjang Jl. Arjuno di depan Pengadilan Negeri Surabaya, 3 September 2018. Beragam spanduk berisi tuntutan-tuntutan dipajang. Koordinator Komunitas Pemuda Independen (KOPI), membawa spanduk bertuliskan “Terima kasih Bu Risma menutup prostitusi Jarak-Dolly tetapi nasib ekonomi warga terpuruk sampai saat ini” (Achmad Faisal, 2018). Portal berita *online* Lensa Indonesia menuliskan, di zona yang sama, Paguyuban Pekerja Lokalisasi (PPL) padu mengenakan tong sampah di kepala mereka. Potongan kardus seragam ditempelkan pada bagian depan kepala, dengan tulisan beragam, diantaranya: “Pekerjaan di bekas Wisma Barbara dari PemKot hanya bohong;” “Kami sudah miskin, jangan jadikan kami sampah lagi dengan janjimu” (Mohammad Ridwan, 2018). Sementara dari arah berlawanan diboncengi kekuatan dari Gerakan Umat Islam Bersatu (GUIB) warga berbondong-bondong membawa spanduk yang diatasnya terdapat hasil produksi UMKM Dolly seperti batik dan sandal, bertuliskan: “Putat *wes sehat*” atau yang dalam Bahasa Indonesia berarti, “Putat sudah sehat” (Achmad Faizal, 2018).

terlihat khas dengan kampung-kampung tematik hasil bentukan program Pemerintah Kota Surabaya, diantaranya: Kampung Samijali yang berada di RT 11 RW 3, Kampung Orumy di RT 6 RW 3, Kampung Tempe Bang Jarwo di RT 10 RW 05, dan lain sebagainya.

Peneliti berasumsi bahwa ada pihak-pihak tertentu di kampung-kampung tematik tersebut yang dirasa mampu menggerakkan warga sekitarnya untuk menerima pemberdayaan. Pihak-pihak tersebut yang kemudian peneliti simpulkan sebagai *opinion leader*. Seperti yang dikatakan Nurudin bahwa *opinion leader* adalah sosok yang mampu memberi pengaruh terhadap penerimaan atau penolakan sebuah inovasi (2016: 169). Salah satunya Jarwo, berangkat dari keputusan Jarwo yang pada mulanya berdiri di garis depan pemberontak pada akhirnya menyerahkan diri.

“Setelah pemasangan plakat (Putat Jaya Bebas Prostitusi), aparat-aparat *nangkep-nangkepi uwong*. Kena 29 orang. 3 hari setelah demo, mulai penculikan, kena 6 orang. Aku lari ke Malang, Sidoarjo, Sepanjang, ke tempatnya teman-teman itu. Minta uang, minta makan, *Biyen golek duit gampang, dodolan kopi*, dalam keadaan *kepepet* dari pelarian belajar *nggawe tempe*.” (Jarwo Susanto, mantan Front Pekerja Lokalisasi, 11 Februari 2019).

Pada mulanya Jarwo juga mengikuti pelatihan yang diberikan PEMKOT, hingga ia memberanikan diri lapor ke camat untuk memajukan usahanya sendiri yang pada mulanya diberi nama Tempe Dolly. Seiring perkembangan usahanya, ia mengajak warga sekitar untuk bersinergi membantu produksi sehingga dapat memenuhi pesanan yang terus meningkat. Gagasan Nurudin (2016: 169) mengenai *opinion leader* menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pemuka pendapat adalah mereka yang mampu memengaruhi orang lain untuk mengambil sikap dan menjadi acuan bagi orang lain untuk melakukan tindakan dan sosok Jarwo hadir,

menunjukkan eksistensinya. Jarwo hanya secuil kisah dari orang-orang yang bernasib seragam dan lebih lanjut akan terungkap dalam penelitian ini.

Maka dari itu peneliti merasa perlu meninjau lebih dalam bagaimana para *opinion leader* atau pemuka pendapat di kawasan eks lokasi Dolly yang berada di Kelurahan Putat Jaya, Kecamatan Sawahan memaknai program Dolly Bangkit. Para *opinion leader* yang menjadi subjek penelitian disini adalah mereka yang memiliki suara dominan atas program Dolly Bangkit, baik memengaruhi keberhasilannya atau bahkan sebaliknya. Para *opinion leader* disini memiliki syarat utama yaitu mereka harus mengalami langsung selama program tersebut berlanjut, bahasan mengenai sosok *opinion leader* akan dibahas pada subjek penelitian.

Hal mengenai pemaknaan oleh *opinion leader* menjadi penting untuk ditinjau karena Effendy (2009: 86) mengatakan bahwa tujuan utama komunikasi dalam *community development* adalah perubahan sikap, pemaparan pendapat dan atau opini, serta bagaimana warga yang terpapar program akhirnya berperilaku yang nantinya menjadi akar dari perubahan sosial dan kemudian memengaruhi keberhasilan program.

Melalui pemaparan tersebut, peneliti merasa penggunaan metode fenomenologi dirasa sangat sesuai mengingat metode fenomenologi berusaha melihat sebuah fenomena dengan mengutamakan realitas. Penelitian ini berusaha mengemukakan bagaimana penarikan makna oleh *opinion leader* menjadi penting dalam keberhasilan *community development*. Fenomenologi merupakan metode yang meneliti dan mengungkap makna yang terkandung dalam sebuah fenomena (Satori & Komariah, 2017: 34).

Proses pemaknaan hanya dapat dilakukan apabila subjek terjun dan merasakan langsung peristiwa yang akan dikaji yang dalam hal ini adalah

program Dolly Bangkit. Dalam penarikan makna lebih lanjut akan menggunakan metode *bracketing* yang ditawarkan oleh Husserl. Husserl menggunakan istilah bracket atau yang dalam Bahasa Indonesia berarti mengurung, ia berasumsi bahwa sebuah fenomena dapat mencapai kemurnian bila terbebas dari rasionalisasi (Barnawi & Darajat, 2018: 165).

Peneliti tertarik untuk meninjau lebih jauh fenomena mengenai bagaimana pemaknaan pemuka pendapat (*opinion leader*) di kawasan eks lokalisasi Dolly tentang program Dolly Bangkit. Hal mengenai pemaknaan menjadi penting bagi keberadaan sebuah program guna mengukur tingkat partisipasi dan apakah program yang dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya tersebut telah menjawab kebutuhan warga eks lokalisasi Dolly dan kemudian dirumuskan dalam skripsi yang berjudul: “Membangun Citra Berkedok Pemberdayaan (Pemaknaan Pemuka Pendapat (*Opinion Leader*) Eks Lokalisasi Dolly Tentang Program Dolly Bangkit: Sebuah Perspektif Fenomenologi).”

I.2. Rumusan Masalah

Bagaimana pemaknaan pemuka pendapat (*opinion leader*) di kawasan eks lokalisasi Dolly tentang program ‘Dolly Bangkit’?

I.3. Tujuan Penelitian

Mengetahui bagaimana pemuka pendapat (*opinion leader*) di kawasan eks lokalisasi Dolly memaknai program ‘Dolly Bangkit.’

I.4. Batasan Penelitian

Dalam mengkaji fenomena ini, penulis meletakkan beberapa batasan masalah, diantaranya: Subjek penelitian pada penelitian ini yaitu para pemuka pendapat yang berada di wilayah cakupan eks lokalisasi Dolly tepatnya di Kelurahan Putat Jaya, Kecamatan Sawahan. Mereka yang disebut *opinion leader* kemudian harus mengetahui keberadaan program ‘Dolly Bangkit’ yang kemudian argumennya menjadi acuan bagi kelompok masyarakat lain untuk mengikuti atau bahkan menolak keberadaan program. Objek penelitiannya menekankan pada pemaknaan oleh pemuka pendapat (*opinion leader*) yang ada di wilayah eks lokalisasi Dolly dalam memaknai program ‘Dolly Bangkit’ yang menjadi pokok dalam pengembangan *community development*. Sementara metode penelitiannya yaitu fenomenologi.

I.5. Manfaat Penelitian

I.5.1. Manfaat Akademis

Hasil penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat menambah referensi dalam kajian studi Ilmu Komunikasi, khususnya pada kajian korporasi dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini juga dapat menambah wawasan baru mengenai kajian Ilmu Komunikasi, khususnya yang berkaitan dengan kajian Sosiologi Komunikasi. Selain itu, penelitian ini bisa menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang menggunakan metode fenomenologi.

1.5.2. Manfaat Praktis

Aplikasi hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran tentang sejauh mana implementasi dan implikasi program ‘Dolly

Bangkit' milik Pemerintah Kota Surabaya di kawasan eks lokalisasi Dolly dan nantinya dapat menjadi bahan evaluasi untuk menjalankan program-program lanjutan.